

A CONVERSÃO DO TCA EM OTCA E AS DIFICULDADES REMANESCENTES

Eduardo Ernesto Filippi¹
Marcus Vinicius Macedo²

Este artigo construiu uma narrativa histórica para analisar a conversão do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e as dificuldades remanescentes enfrentadas pela instituição. A pesquisa tem caráter bibliográfico e documental, sendo classificada como longitudinal. Os principais eventos históricos perpassados pelo TCA até tornar-se OTCA envolvem as pretensões de internacionalização da Pan-Amazônia desde a Conferência de Estocolmo, o contexto da Guerra Fria, os avanços tecnológicos, o aprofundamento da globalização, as ditaduras militares e o processo de redemocratização que culminou no fortalecimento dos arranjos supranacionais. Todavia, o principal motivo dessa conversão deu-se pela tentativa de superação de dificuldades internas do bloco, tal como a percepção que sua configuração inicial *pro tempore* não contribuía para a integração de políticas na região, o que levou a uma reengenharia da instituição e adoção de uma secretaria permanente que, com mais autonomia, tem como função atual proteger os bens da natureza transnacional, conglomerados de nações, povos e diversidades integrados na Amazônia.

Palavras-chave: TCA; OTCA; Pacto Amazônico; conversão histórica; Tratado de Cooperação Amazônica.

THE CONVERSION OF ACT INTO ACTO AND THE REMAINING DIFFICULTIES

This article built a historical narrative to analyze the Amazon Cooperation Treaty (ACT) conversion into the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) and the remaining difficulties faced by the latter. We conducted a longitudinal research based on literature and documental review. The main historical events that preceded the formalization of ACTO are: the internationalization of the Panamazonian pretensions since the Stockholm Conference, the Cold War context, the technological advances, the deepening of globalization, the military dictatorships and the redemocratization process that culminated in the strengthening of supranational arrangements. However, the main reason for this conversion was the attempt to overcome the bloc's internal difficulties, such as the perception that its initial "pro tempore" feature did not contribute to the integration of policies in the region, which led to a reengineering of the institution and adoption of a permanent secretariat whose current function is to protect the assets of transnational nature, conglomerates of nations, peoples and diversities integrated in the Amazon.

Keywords: ACT; ACTO; Amazon Pact; historical conversion; Amazon Cooperation Treaty.

1. Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); doutor em economia política pela Université de Versailles; mestre em economia rural pela UFRGS; professor permanente nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) e em Desenvolvimento Rural (PGDR). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8311-7287>>. E-mail: <edu_292000@yahoo.com.br>.

2. Doutor em estudos estratégicos internacionais pela UFRGS; mestre em direito das relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); professor adjunto do Departamento de Ciências Criminais da Faculdade de Direito da UFRGS. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1008-3212>>. E-mail: <marcusvmacedo@gmail.com>.

LA CONVERSIÓN DEL TCA EN OTCA Y LAS DIFICULTADES RESTANTES

Este artículo construyó una narrativa histórica para analizar la conversión del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y las dificultades restantes que enfrenta la Institución. La investigación tiene carácter bibliográfico y documental, clasificándose como longitudinal. Los principales hechos históricos impregnados por TCA hasta convertirse en OTCA involucran las intenciones de internacionalización panameña desde la Conferencia de Estocolmo, el contexto de la Guerra Fría, los avances tecnológicos, la profundización de la globalización, las dictaduras militares y el proceso de redemocratización que culminó con el fortalecimiento de arreglos supranacionales. Sin embargo, el principal motivo de esta conversión fue el intento de superar las dificultades internas del bloque, como la percepción de que su configuración inicial "pro tempore" no contribuyó a la integración de las políticas en la región, lo que derivó en una reingeniería de la institución. y adopción de una secretaría permanente cuya función actual es proteger los bienes de carácter transnacional, conglomerados de naciones, pueblos y diversidades integradas en la Amazonía.

Palabras clave: TCA; OTCA; Pacto Amazónico; conversión histórica; Tratado de Cooperación Amazónica.

JEL: F53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm27art7>

Data de envío do artigo: 12/8/2021. Data de aceite: 14/9/2021.

1 INTRODUÇÃO

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) é um acordo que foi firmado em 1978 por Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Sob os princípios da equidade e busca do desenvolvimento harmônico, o TCA surgiu principalmente para reforçar a soberania dos Estados amazônicos sobre o território e os recursos naturais da Pan-Amazônia. Todavia, para cumprir seus princípios, o TCA passou por um processo de reengenharia em 1998, transformando-se em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em 2018, a instituição completou quarenta anos de existência e, por ser um dos mais antigos arranjos de integração regional latino-americano, levanta-se a seguinte inquietação: o que levou o TCA ser convertida em OTCA?

Para responder tal inquietação, e assim atingir o objetivo geral deste texto, construiu-se uma narrativa histórica para analisar a conversão do TCA em OTCA e as dificuldades remanescentes enfrentadas pela instituição. É subjacente a isso o pressuposto que a conversão do TCA em OTCA foi positiva, representando, indubitavelmente, um avanço no marco institucional desse bloco regional.

Com abordagem qualitativa e corte longitudinal, destaca-se a vivência do pesquisador no contexto selecionado, o qual, a partir de sua interpretação, audição e compreensão, sem poder se separar de suas origens, histórias, contextos e entendimentos anteriores (Creswell, 2010), acrescenta-se a uma análise de dados indutiva, criando seus próprios padrões emergentes durante o processo.

Quanto às estratégias utilizadas, optou-se pela bibliográfica e documental a partir de dados de origem secundária, ou seja, já publicados e acessíveis, na linha do que menciona Vergara (2005). Foram exemplos dos documentos secundários coletados as publicações científicas e as atas das reuniões dos ministros das Relações Exteriores do TCA/OTCA, disponíveis *on-line* no *site* da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Com isso, a pesquisa está estruturada contemplando o histórico da conversão do TCA em OTCA e os problemas remanescentes na atualidade e, por fim, as considerações finais seguidas das referências utilizadas na pesquisa.

2 O HISTÓRICO DA CONVERSÃO DO TCA EM OTCA

O Pacto Amazônico, enquanto instrumento de concertação cooperativa firmado em 1978 por Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, constitui um dos mais antigos instrumentos de cooperação internacional vigente entre os povos sul-americanos. Para institucionalizar a exploração integrada, racional e harmônica desse bioma, diversos eventos históricos atinentes ao Brasil favoreceram as iniciativas para a formação do acordo regional de que aqui se trata.

QUADRO 1

Eventos históricos que favoreceram o acordo regional

Eventos	Fontes
A mudança da capital federal para Brasília rompeu o isolamento da Floresta Amazônica, tendo feito se voltarem as atenções nacionais para o cerrado e para a Floresta Amazônica.	Miranda (2005)
Descoberta de jazidas minerais e a constatação do potencial energético das águas amazônicas, como aquelas dos rios Xingu, Tapajós, Tocantins etc.	Ricupero (1984)
Golpe Militar de 1964. Nessa época já se cogitava a realização de projetos de integração física entre os países na região, o que se refletia na possibilidade de obras de interligação rodoviária, hidroviária e até interoceânica naquela porção geográfica.	Visentini (1998)
Formação do Pacto Andino, de 1969 – criado como Acordo de Cartagena, tinha como objetivo fundamental o desenvolvimento de uma união aduaneira e de um mercado comum entre seus Estados-membros (inicialmente Bolívia, Chile, Colômbia e Peru).	Anselmo e Teixeira (2011)
Lançamento do TCA de forma a superar a exclusão promovida pelo Pacto Andino em relação ao Brasil, e também com a possibilidade de execução de um plano para auxiliar no desenvolvimento da região amazônica.	Anselmo e Teixeira (2011)
Aproximação do Brasil de seus vizinhos amazônicos, pois as relações com a Argentina se encontravam estremitadas em virtude das negociações estabelecidas com o Paraguai sobre os planos de construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, findando assim na assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus.	Caubet (1991)
Conferência de Estocolmo, em 1972, patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU), antecedida pela divulgação do Relatório Meadows, em 1971, empreendido pelo Clube de Roma – surgimento do tema para a soberania dos Estados amazônicos e acordo de cooperação para desenvolver a Pan-Amazônia a partir do instrumento de regulação – Resolução nº 3129/1973.	Román (1998)

(Continua)

(Continuação)

Eventos	Fontes
O pontapé inicial da paulatina fase de construção política do TCA se deu com a aproximação do Brasil ao Peru, decorrendo desse estreitamento da relação entre os dois países uma ênfase especial na atuação de ambos para a formatação de um documento multilateral final de concertação cooperativa envolvendo os demais Estados amazônicos. Este processo teria o seu nascedouro ainda em 1975, quando firmam conjuntamente um Acordo para a Conservação da Flora e da Fauna dos Territórios Amazônicos, prevendo ações comuns à região amazônica compartilhada por ambas as nações.	Nunes (2016)
Em 1975 se daria um outro evento que também bastante viria contribuir para a construção do TCA, que foi a criação do Comitê Intergovernamental para a Proteção e o Manejo da Flora e da Fauna Amazônicas, dele fazendo parte Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, favorecendo a implementação de fóruns de discussão diplomática regional acerca de temas concernentes ao bioma amazônico.	Nunes (2016)
Em 1977, o anteprojeto inicial do TCA, formulado pelo Brasil, fazia menção à integração física da região, que já há alguns anos era uma das intenções da diplomacia brasileira. Todavia, os demais Estados amazônicos apresentaram, no início desse processo de formação do Pacto, grande resistência aos seus termos. O Pacto Amazônico, portanto, na forma como projetado originariamente, não teria um perfil econômico-comercial, pois não faria qualquer referência à diminuição de barreiras fiscais-alfandegárias ou à alteração das regras de comércio, mas teria, indiretamente, uma função econômica, ao garantir a construção de obras de infraestrutura tendentes a viabilizar no futuro o aprimoramento da atividade econômica.	Antiquera (2006)
O documento final do TCA, por sua vez, acabou sendo assinado em 3 de julho de 1978, entrando em vigor em 1980, após o último país tê-lo ratificado – a Venezuela. Para exercer a função de depositário, escolheu-se o Brasil – primeiro país a concluir o seu processo de aprovação parlamentar –, e até o final de 1979 os demais negociadores já haviam depositado os seus instrumentos de ratificação junto à chancelaria brasileira, com exceção da Venezuela, onde o TCA foi referendado só em 1980, o que então tornou possível a sua entrada em vigor naquele ano. O TCA foi internalizado no Brasil com o Decreto nº 85.050/1980.	Brasil (1980)

Elaboração dos autores.

Diante desse histórico, em 1978 é oficializada a criação do TCA com a finalidade de servir como instrumento garantidor da manutenção da soberania dos países amazônicos sobre os ecossistemas presentes naquela porção setentrional da América do Sul, assim como promover o desenvolvimento da região com a utilização de seus recursos naturais, mediante a cooperação entre os países amazônicos (Portillo, 1983). Realmente, num momento em que a política sul-americana deixou de lado a geografia – tanto assim que há diferentes critérios para se conceituar a Pan-Amazônia –, e sendo concebido como um verdadeiro regime internacional, as finalidades relacionadas a seguir foram atribuídas ao TCA: i) reforçar a autonomia de cada uma das partes signatárias em relação ao desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos; ii) promover a utilização racional dos recursos naturais desses territórios, de modo a preservar o equilíbrio entre as necessidades do desenvolvimento e a conservação do meio ambiente; e iii) favorecer a troca de informações entre as partes signatárias no que tange às iniciativas nacionais de desenvolvimento dos referidos territórios (Montenegro, 2000).

No entanto, desde seu nascedouro, o Pacto Amazônico apenas apontou diretrizes gerais ao que foi acordado, não trazendo de maneira especificada os

deveres de cada Estado-membro para a consecução de tais misteres, nem políticas concretas para a região. Além de não possuir dispositivos capazes de solucionar possíveis controvérsias, derivando já daí a necessária conclusão de que para a efetiva atuação do TCA na implementação de projetos que venham a colaborar na resolução efetiva dos conflitos e problemas vivenciados pelos países amazônicos, com tantas idiosincrasias entre si, haveria ainda muitos desafios a serem vencidos, que passariam sempre, também, pela paulatina construção de um ambiente de maior cooperação e confiança mútua entre eles.

O originário TCA, em sua formatação final, acabou ficando composto numa disposição significativamente simples, apresentando um preâmbulo e 28 artigos,³ sem qualquer repartição ou outra forma de divisão interna. Sem embargo dessa estrutura clássica e não compartimentada, é de Nunes (2016) a lição segundo a qual é possível classificar a estrutura interna desse documento internacional, considerando a existência no seu texto normativo em pelo menos três grupos fundamentais de elementos: i) elementos materiais, que são aqueles que definem os propósitos, as ações, os instrumentos e os limites desse instrumento de concertação regional, previstos nos artigos I a XIX do TCA; ii) elementos estruturais ou organizacionais, que são aqueles que passam a definir os órgãos destinados à aplicação do instrumento, constantes nos artigos XX a XXV do TCA; e iii) elementos formais, atinentes à elaboração, conclusão e à própria entrada em vigor do TCA, conforme previsão disposta nos artigos XXVI a XXVIII do TCA.

As disposições inseridas no corpo do preâmbulo do instrumento constitutivo internacional que veio a se configurar no Pacto Amazônico já apresentam de forma bastante clara as razões do surgimento desse arranjo institucional, evidenciando este documento, portanto, os seus objetivos: a reafirmação, pelos Estados amazônicos, de forma exclusiva, da soberania e da responsabilidade pela região. Mais que isso, como reitera Guerreiro (2006), elenca-se como fundamento da criação do Pacto Amazônico a premência da cooperação regional para enfrentar os desafios decorrentes da tarefa de ocupação da Pan-Amazônia, e de utilização de seus recursos naturais, como meio de alcançar o seu desenvolvimento comum.

O Tratado, em sua versão final, ficou restrito às nações sobre as quais se estende a Amazônia Continental ou Pan-Amazônia, não sendo admitida a inserção da Guiana Francesa como Estado-membro no bloco, não obstante ocupe uma parte do bioma amazônico, exatamente por não se tratar de um país soberano, mas sim de um departamento ultramarino vinculado à França, não sendo o documento em questão, ademais disso, aberto a outras adesões posteriores, como se vê da expressa dicção do seu artigo XXVII.

3. Decreto nº 85.050/1980 – TCA.

Ficaram ainda assentes como princípios fundamentais do TCA, os quais bem retratam o ambiente político que envolveu a sua negociação, a soberania, a equidade, o desenvolvimento harmônico e a cooperação, aparecendo o primeiro princípio – a soberania – em destaque, pois que um dos mais importantes objetivos dos Estados Signatários, reiterar-se mais uma vez, era refutar, expressamente, quaisquer discursos referentes a uma possível internacionalização da Amazônia Continental (Nunes, 2016).

Os princípios que comandaram a construção do mecanismo formal que resultou no TCA formam, em conjunto, uma articulação cuja formatação procurou conciliar o máximo aproveitamento do potencial de cooperação dos Estados amazônicos com o mínimo possível de inconvenientes, ficando ressaltado no texto dos seus 28 artigos, além do requisito de ser um “País Amazônico” como condição de ingresso nesse bloco regional – o que excluiria a Guiana Francesa – as seguintes ideias principais, consoante Ricupero (1984):

- a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia;
- a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a consequente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas em cada Estado;
- a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos;
- o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; e
- a absoluta igualdade entre todos os parceiros.

O espírito imanente ao TCA, nele inserido como fator primordial para o desenvolvimento dos territórios amazônicos, seria o esforço interno de cada nação individualmente e de todas juntas, como, aliás, iria ser reforçado em 1980, na 1ª Reunião de Chanceleres Amazônicos, em Belém, pelo então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro, ao tocar no tema das investigações científicas na Amazônia, por exemplo:

não se pode, com efeito, aceitar que centros universitários ou de pesquisa de fora da região, inclusive fora da América Latina, assumam na Amazônia uma liderança que não lhes compete, tomando a iniciativa de coordenar, financiar e dirigir o esforço científico com vistas ao conhecimento da realidade amazônica (Ricupero, 1984, p. 195).

O aspecto econômico ou comercial não foi priorizado na formatação do Pacto Amazônico, tendo-se de fato dado mais atenção aos temas mais sensíveis à região, já que a concertação que resultaria no texto do TCA seria motivada mais pela necessidade de respostas a constrangimentos externos do que pelo dinamismo regional (Silva, 2013).

Um destaque a ser efetuado ainda é, segundo Nunes (2016, p. 224), a utilização, na estrutura textual do TCA, da palavra equidade no lugar de igualdade, fazendo o parágrafo único do artigo XVII menção especial aos “países de menor desenvolvimento”, tratando-se o “desenvolvimento harmônico” – ou “sustentável”, conforme expressão que seria consolidada nas décadas seguintes – de uma evidência clara da preocupação com a exploração econômica regional realizada em posição de equilíbrio com a proteção ambiental.

Assim, o TCA está atento aos novos tempos da agenda ambiental global: a consciência ecológica expressa na ideia de harmonia entre o desenvolvimento e a preservação ambiental. Neste aspecto, pode-se afirmar que o TCA se adiantou num dos temas que mais despertam a preocupação mundial nos dias atuais, não se podendo esquecer que a região amazônica comporta em seu interior uma biodiversidade cuja existência não se faz em igual intensidade em nenhum outro lugar do mundo, cuja degradação tem efeitos que se extravasam a outras porções do globo terrestre. Todavia, esse manancial de biodiversidade compõe um eixo que pode assegurar a viabilidade de um maior desenvolvimento da região, ficando evidenciada no corpo do TCA a inquietação com a falta de integração da Pan-Amazônia ao território nacional de cada país e à sua valorização econômica.

A dimensão social desse acordo regional é bastante limitada, prevendo o TCA, desde a sua formulação inicial, a cooperação em aspectos sanitários, como a erradicação de doenças comuns na região – uma vez que estas não respeitam fronteiras ou nacionalidades –, estabelecendo o texto do tratado, ademais disso, que os órgãos nacionais de saúde deveriam estudar medidas conjuntas a fim de implementar melhoramentos nas condições sanitárias e controlar endemias (artigo VIII).

No mesmo diapasão, o texto normativo do Pacto Amazônico não define políticas claras para o principal destinatário das políticas de sustentabilidade ambiental na região – o componente humano, especialmente representado pelas populações indígenas –, aparecendo vagamente no corpo do tratado a expressão “conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas” no artigo XIV do acordo regional, prevendo o artigo XIII do TCA, também, que o fomento ao turismo deva ser desenvolvido “sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais” (Brasil, 1980).

Todavia, isso tem constituído um especial entrave para alcançar com efetividade e rapidez os fins colimados por tão importante arranjo integracionista, haja vista a necessidade, prevista no artigo XXV do Pacto Amazônico, de que todos os temas submetidos às instâncias decisórias do TCA sejam decididos sempre com o voto unânime dos Estados-membros, o que por certo, em muitas situações, acabou paralisando a organização.

Por conta do exposto, servindo mais à realização de novos atos de concertação quando da criação desse arranjo integracionista, procurou-se formatar a

estrutura do TCA sem uma repartição permanentemente constituída, a fim de evitar um aumento da burocracia já existente no âmbito da cooperação regional sul-americana à época. Este, portanto, iria ser um diferencial importante do TCA em relação ao arranjo de concertação que iria lhe suceder anos mais tarde, a OTCA.

De fato, o texto original do Pacto Amazônico previa o seu funcionamento sem a assistência permanente de uma entidade intergovernamental, instituindo-se, no máximo, uma estrutura formal de cooperação composta pelas seguintes instituições: Reunião dos Ministros de Relações Exteriores dos Estados Amazônicos, Conselho de Cooperação Amazônica, a secretaria *pro tempore* e as comissões especiais, ficando prevista ainda a criação de comissões nacionais em cada um dos Estados amazônicos, tratando-se os dois primeiros dos órgãos centrais e mais importantes do bloco regional.

No tocante às atribuições dos mecanismos de engenharia institucional do Pacto Amazônico, a Reunião dos Ministros de Relações Exteriores é o órgão máximo das instâncias diretivas da cooperação amazônica, já que o TCA não previu em seus estatutos qualquer instância composta pelos respectivos mandatários amazônicos, como existem em outros arranjos regionais. De qualquer forma, cabe à Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do bloco a fixação das diretrizes de sua política comum, bem assim analisar o andamento geral do processo de cooperação amazônica, tudo conforme o artigo XX do TCA.

Em razão dos vários assuntos que podem ter vinculação com as finalidades do Pacto Amazônico, o artigo XXIV do tratado admite, sempre que houver necessidade, a fim de estudar temas ou problemas específicos vinculados aos fins do TCA, a criação de comissões especiais para o desenvolvimento de estudos sobre temas específicos, existindo atualmente sete delas, nas seguintes áreas:

- Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia (CECTA) e Comissão Especial de Saúde da Amazônia (CESAM): criadas durante a 3ª Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, em Brasília, em 1988;
- Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia (CEMAA) e Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia (CEAIA): criadas durante a 3ª Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA, em Quito, no Equador, em 1989;
- Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações da Amazônia (CETICAM) e Comissão Especial de Turismo da Amazônia (CETURA): criadas durante a 4ª Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, em Bogotá, na Colômbia, em 1990; e
- Comissão Especial de Educação da Amazônia (CEEDA): criada na 5ª Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA, em Lima, no Peru, em 1995.

No ponto, é de se mencionar que, apesar da complexidade da região e dos problemas transfronteiriços, a matéria a que se dedica cada comissão especial demonstra o interesse no aprofundamento de temas que acabaram ganhando maior destaque no Pacto Amazônico, sendo ainda de se sinalar que a reunião mais recente de uma comissão especial da organização se deu em junho de 2002, sendo que a CEAIA e a CETICAM se reuniram pela última vez só em 1995 (OTCA, 2002). Percebe-se, ademais disso, que outras importantíssimas questões que deveriam ter um tratamento compartimentado na esfera contextual do Pacto Amazônico, como segurança, crimes transnacionais, migração e principalmente o desmatamento ilegal, não ganharam o mesmo cuidado institucional, não se tendo para tais temas sequer formalmente sido criadas comissões especiais específicas.

Adentrando-se na sua repartição administrativa de maior visibilidade institucional, é de se dizer que o Pacto Amazônico teve prevista na sua engenharia estrutural também uma secretaria, que inicialmente funcionou de forma *pro tempore*, sendo exercida por tempo certo pelo Estado-membro em cujo território deva celebrar-se a seguinte Reunião Ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica, reunião esta que, por sua vez, tomava em conta, para a escolha do país-sede, o critério de rodízio por ordem alfabética.⁴ Ou, dito noutras palavras, a definição da titularidade do Estado-membro que sediará a secretaria *pro tempore*, nos termos do originário Pacto Amazônico, obedeceria ao critério do rodízio, levando em consideração exatamente a posição do nome do país na ordem do alfabeto.

O originário TCA acabou então tendo funcionamento, num primeiro momento, com essa secretaria *pro tempore*, órgão de vocação administrativa que tinha as funções estabelecidas no artigo XXII do Pacto Amazônico. No ponto, em que pese que tenha sido formatada sob a forma de um órgão itinerante, a função dessa secretaria era manter-se como um permanente canal de diálogo junto aos Estados amazônicos nas ações de cooperação, visando à integração de políticas na região. A ideia assente no sentido de manter a sua repartição administrativa nesse formato itinerante foi a de evitar a criação de “mais um organismo, com aumento de burocracia e gastos” (Ricupero, 1984, p. 190).

É certo, contudo, que por muitos anos não conseguiria o Pacto Amazônico, com essa formatação originária, cumprir com as suas finalidades, não se tendo mostrado o rodízio entre os Estados-membros na ocupação da titularidade dessa repartição administrativa como um critério satisfatório a atingir a sua funcionalidade. Tal dificuldade é fácil de ser compreendida, já que, consoante Aragón (2002), como o seu nome indica, o Tratado é um mero documento com a assinatura dos ministros de Relações Exteriores dos oito países amazônicos. Não é pessoa jurídica e, portanto, não existe como organismo. A secretaria *pro tempore* é rotativa e exerce funções executivas emanadas

4. Consoante os artigos XXII e XX, parágrafo terceiro, do Pacto Amazônico (Decreto nº 85.050/1980).

do Conselho de Ministros; por conseguinte, não tem autonomia para negociar ou executar ações sem o mandato do Conselho (Aragón, 2002).

Exatamente por conta disso, até a 3ª Reunião de Ministros das Relações Exteriores do bloco, realizada em Quito, no Equador, de 6 a 8 de março de 1989, o Tratado praticamente ficou inativo, sem realizar atividades de monta, sendo a partir desse evento que o TCA começaria a ganhar uma grande transformação de forma a poder se projetar como instrumento fundamental para a integração sub-regional amazônica.

Para tal mister, seria fundamental a revisão da estrutura institucional do bloco regional. Essa revigoração do Pacto Amazônico acabou se dando então em 1995, quando uma das principais decisões dos chanceleres do bloco acabou sendo a de instituir uma Secretaria Permanente, com sede em Brasília, para sediar o Pacto, sendo a finalidade perseguida com a revisão de sua estrutura o reconhecimento de sua personalidade jurídica internacional, cujo novo *status* permitiria que a sua futura repartição administrativa, em caráter permanente, pudesse assinar acordos com organismos internacionais, atuar nos fóruns multilaterais e adquirir empréstimos internacionais para promover projetos de preservação ambiental e de infraestrutura importantes para a integração da região⁵ (Santos, 2014).

Desta forma, posteriormente, em 14 de dezembro de 1998, dando consecução ao que fora decidido na 5ª Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos Estados Amazônicos, a estrutura formal da cooperação regional implementada no curso do Pacto Amazônico sofreria uma alteração substancial: foi adotada nesse dia, em Caracas, na Venezuela, o Protocolo de Emenda ao TCA, por meio do qual se criou a OTCA, entidade dotada de personalidade jurídica própria, com a sua competência ampliada para celebrar tratados e acordos internacionais com Estados e organismos intergovernamentais, sendo essa reengenharia do bloco, então, submetida posteriormente ao Parlamento dos Estados-membros para a sua necessária ratificação.

O Protocolo de Emenda só entraria em vigor quatro anos depois, em agosto de 2002, quando a Colômbia depositou o último instrumento de sua ratificação,⁶ alterando a redação do artigo XXII do tratado originário, substituindo-se a secretaria *pro tempore* por uma secretaria permanente sediada em Brasília. Seu funcionamento deu-se a partir de 13 de dezembro de 2002 para exercer papéis e funções que finalmente lhe permitiriam ser: articuladora de consensos; facilitadora de diálogos político e técnico; coordenadora; gestora de apoio da cooperação regional e internacional; gestora de informação regional; e promotora de ações voltadas para o fortalecimento da capacidade institucional interna dos países-membros (Santos, 2014).

5. A depender da autorização dos Estados-membros, nos termos protocolo de emenda.

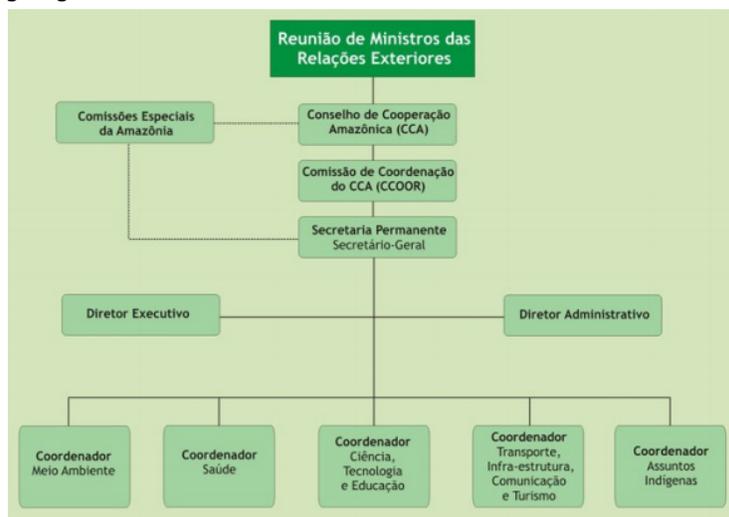
6. O Brasil internalizou o protocolo de emenda ao TCA no seu sistema jurídico mediante a edição do Decreto nº 4.387/2002.

Destacando em seu discurso de inauguração da sede da secretaria permanente da OTCA, em 2005, em Brasília, o então chanceler do Brasil, Celso Luiz Nunes Amorim, em nome do Conselho de Ministros das Relações Exteriores do Estado Amazônico, ressalta o fato de tratar-se a Pan-Amazônia de um bioma de caráter transnacional – o qual, insista-se, ultrapassando as fronteiras nacionais de cada nação amazônica, pressupõe a coexistência de regimes internacionais –, e retoma o tema da soberania e da geopolítica da Amazônia entre aqueles afetos à nova organização:

temos que cuidar com atenção de nossos recursos naturais, sabendo que eles pertencem aos nossos países, que não podem ser absolutamente dissolvidos em um pretensão patrimônio da humanidade. Ninguém antes pensou no petróleo como patrimônio da humanidade. Então a água, os recursos florestais, também não são da humanidade. Mas, ao mesmo tempo, tem de ser utilizados de maneira consciente, tendo presente o impacto que tem também para o resto da humanidade (Brasil, 2005).

Pretendeu-se, desta forma, com a transformação do TCA em OTCA, a ampliação dos horizontes do originário Pacto Amazônico, com o desiderato de melhor permitir o ingresso do bloco num período de ações mais concretas, direcionadas a melhor harmonizar as iniciativas regionais, assim como obter recursos financeiros de forma mais facilitada para o desenvolvimento de seus programas respectivos, transportando-os do campo das boas ideias para a realidade (OTCA, 2013). Apresenta-se, a seguir, a nova reengenharia do Pacto Amazônico por meio da figura 1.

FIGURA 1
Organograma da OTCA



Fonte: TCU (2010).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda no tocante a essa nova estrutura institucional da OTCA, é de se dizer que a cúpula dos presidentes dos Estados amazônicos não é uma instância ordinária do Pacto Amazônico, tratando-se, contudo, de um foro que é eventualmente convocado para o diálogo e o intercâmbio sobre os interesses comuns acerca dos temas que afetam a região, buscando-se alcançar o seu desenvolvimento com políticas e estratégias também comuns.

Neste particular aspecto, embora a instância máxima do Pacto Amazônico continue a ser a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do bloco, pelo menos três cúpulas de presidentes dos Estados amazônicos já foram realizadas, nos anos de 1989, 1992 e 2009.

Ressalta Nunes (2016) que, na última década do século XX, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina das Nações (CAN) foram projetos prioritários para os países sul-americanos enquanto que, no primeiro decênio do século atual, as discussões sobre a criação e consolidação de um bloco sul-americano acabaram por ofuscar os debates sobre a cooperação amazônica. Entre 2000 e 2009, foram realizadas sete cúpulas de Chefes de Estado da América do Sul: Brasília, 2000; Guaiquil, 2002; Cuzco, 2004; Brasília, 2005; Cochabamba, 2006; Brasília, 2008; e Bariloche, 2009. O fato é que, embora as entidades não mantenham uma relação de competição entre si, não se pode ignorar que suas agendas entram em conflito e muitas vezes há necessidade de colocar uma em primeiro plano (Nunes, 2016).

De tudo, é de se dizer que a criação da OTCA representa, indubitavelmente, um avanço no marco institucional desse bloco regional. Muito embora, como já referenciado, o sistema de aprovação de deliberações instituído nas suas instâncias decisórias permaneça o mesmo desde a assinatura do originário Pacto Amazônico, em 1978, sendo a unanimidade na tomada de decisões uma condição indispensável à aprovação das decisões e resoluções havidas em todos os seus colegiados, e isso possa por vezes paralisar o funcionamento da organização. De qualquer sorte, é de se mencionar a originalidade e o significado desse instrumento multilateral que, para além, manifesta o desejo de utilizar os seus recursos naturais, reitera a soberania sobre a região e, ao mesmo tempo, expressa a vontade declarada de manter sob equilíbrio ambiental uma região particularmente vulnerável à ação antrópica. Com isso, passa-se a analisar o papel atual da OTCA.

3 OTCA E OS PROBLEMAS REMANESCENTES

O Brasil possui 16 mil quilômetros de extensão de fronteiras com seus vizinhos, “dos quais aproximadamente 12.000 km correspondem à fronteira da Amazônia Legal” (Brasil, 2012, p. 13). Só este aspecto já torna facilmente compreensíveis

os motivos ensejadores da iniciativa brasileira em se empenhar tão custosamente, junto aos demais Estados amazônicos, na edição de um documento normativo no qual viesse a ficar plasmada para os anos futuros uma permanente ação cooperativa entre eles, nas mais diferentes áreas. Esse documento tem o fito de desenvolver a região, mediante a utilização de seus recursos naturais de forma equilibrada e, ao mesmo tempo, mas de forma principal, servir como instrumento garantidor da soberania sobre aquele território.

No ponto, o fato de a OTCA consolidar, por si só, um espaço diplomático em que se relacionam pelo menos oito do total dos doze países do subcontinente já é uma grande vantagem proporcionada pela criação do Pacto Amazônico. Isso sobretudo porque tal espaço, da forma como institucionalizado presentemente, mediante uma secretaria geral de caráter permanente dotada de relativa autonomia para buscar financiamento externo para a realização de seus projetos e ações, está a depender em menor grau da iniciativa dos governos amazônicos, ficando menos vulnerável às suas variações conjunturais.

A OTCA tem contribuído, também, para a aproximação dos países amazônicos junto à Guiana Francesa, já tendo a França até mesmo participado de reuniões diretivas do bloco na condição de membro observador, o que se faz importante, por se tratar a Pan-Amazônia de um bioma internacional no qual a França está inserida territorialmente, numa perspectiva em que problemas ambientais comuns, afinal de contas, devem ser tratados conjuntamente.

Evidentemente que remanescem problemas a serem resolvidos no tocante ao Pacto Amazônico, valendo dizer, a propósito, que nas sociedades humanas normalmente um sistema normativo é criado e se formata definitivamente antes ou mesmo junto com o desenvolvimento da estrutura de uma determinada organização, sendo que, no contexto da OTCA, inversamente, veio a incidir uma lógica totalmente contrária, ou seja, face à inexistência de um sistema normativo que fosse eficiente aos fins colimados do Pacto Amazônico, investiu-se posteriormente no fortalecimento de sua estrutura institucional.

De um modo geral, os estudiosos do Pacto Amazônico veem positivamente a passagem do antigo tratado originário – o TCA – para a sua estruturação como OTCA, enquanto organização internacional permanente e com personalidade jurídica própria, não se duvidando que tal mudança pode render importantes frutos até mesmo em direção à integração física da América do Sul, sobretudo agora mais recentemente, a partir da virada do século, com a criação, nos limites da América do Sul, de novos arranjos integracionistas, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Há, portanto, uma visão prospectiva otimista em relação ao bloco, não obstante, como se depreende do que já foi anotado anteriormente neste trabalho, que se esperava que os resultados atingidos em seus quarenta anos de projetos e ações direcionados à cooperação amazônica tivessem sido mais frutuosos. De fato, debruçando-se com atenção sobre o processo evolutivo do sistema de cooperação amazônica – antes configurado apenas na forma de um acordo regional, hoje encontrando-se estruturado como uma organização internacional com sede e orçamento próprio –, nota-se que os avanços havidos no funcionamento do bloco em grande medida acabaram sendo mais retóricos do que práticos. É certo que algumas medidas bastante importantes foram adotadas, a exemplo da criação da Associação das Universidades Amazônicas (UNAMAZ)⁷ e do Parlamento Amazônico,⁸ contudo, mesmo essas iniciativas acabaram não recebendo a devida atenção por parte das autoridades governamentais, acabando por ter solução de continuidade, ou mesmo funcionando de forma bastante incipiente ou quase insignificante.

Realmente, o que se verifica é que, pelo menos em relação ao seu órgão máximo, a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Estados amazônicos, apenas para exemplificar, além de os conclave não terem obedecido à periodicidade acordada, foram poucas as decisões exaradas nesses eventos colegiados que acabaram tendo algum efeito prático no sentido de alcançar efetivamente alguma medida de cooperação na região que viesse a ser transformadora para as suas populações. No tocante, desde a formação originária do Pacto Amazônico, em 1978, houve a realização de treze dessas reuniões, como pode observar no quadro 2.

7. A UNAMAZ é uma sociedade civil, não governamental, tratando-se de uma rede universitária com um caráter de agência de cooperação.

8. O Parlamento Amazônico, sediado na capital peruana, não dispõe de uma estrutura intergovernamental formal e nem possui personalidade jurídica internacional.

QUADRO 2

Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores do TCA/OTCA

Reunião, local e data	Consideradas principais ações por reuniões
1ª reunião ordinária. Belém, Brasil. 23 e 24 de novembro de 1980.	Reafirmação dos objetivos do bloco; aprovação de seu regimento interno e encontros ordinários do Conselho de Ministros (a cada dois anos). Delegado ao Conselho de Cooperação Amazônica a realização de estudos para criar um fundo de pré-investimentos financeiros em prol do desenvolvimento de projetos de interesse comum e implementação de uma infraestrutura física que conectasse os Estados-membros. Elaboração de propostas destinadas a estimular o turismo. Definido que as reuniões do Conselho de Ministros seriam bienais.
2ª reunião ordinária. Cali, Colômbia. 7 e 8 de dezembro de 1983.	Determinação da realização de contatos com os órgãos nacionais de cada Estado-membro a fim de promover seminários para o intercâmbio de informações e experiências em assuntos amazônicos. Realização de estudos a fim de identificar fontes de financiamento para a consecução de projetos bilaterais ou multilaterais de interesse regional, especialmente voltadas ao planejamento do projeto de união das bacias hidrográficas sul-americanas. Ainda, realizaram-se seminários sobre transporte e comunicações, projetos, construção e conservação de estradas na região amazônica, construção naval aplicada ao transporte fluvial e sobre doenças transmissíveis, especialmente febre amarela e dengue, e todas as suas implicações.
3ª reunião ordinária. Quito, Equador. 6 a 8 de março de 1989.	Determinou-se a criação de um grupo de trabalho <i>ad hoc</i> com a finalidade de empreender ações de fortalecimento da estrutura institucional do Pacto Amazônico e identificar mecanismos para atrair recursos externos das organizações de cooperação internacional, assim como estudar a conveniência de criar um secretariado permanente para o TCA. Criadas duas importantes comissões especiais do Pacto Amazônico: a CEMAA e a CEAlA.
4ª reunião ordinária. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia. 7 e 8 de novembro de 1991.	Inaugurou-se a prática de as deliberações do Conselho de Ministros do Pacto Amazônico virem entabuladas na forma de resoluções. Reunião de preparação de uma posição comum dos Estados amazônicos sobre a questão do meio ambiente e desenvolvimento, questão esta que iria ser debatida na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio-92, a se realizar no Rio de Janeiro, no ano seguinte. Aprovou-se o regulamento do secretariado <i>pro tempore</i> do TCA.
5ª reunião ordinária. Lima, Peru. 4 e 5 de novembro de 1995.	Editaram-se uma série de resoluções, sendo as mais importantes as seguintes: i) a que cria um secretariado permanente no âmbito do Pacto Amazônico, também já definindo a sua localização, em Brasília (RES/V MRE-TCA/1); ii) a que estabelece a criação de um mecanismo financeiro de funcionamento do tratado, a ser objeto de detalhamento em estudo a ser implementado (RES/V MRE-TCA/2); iii) a que cria a CEEDA (RES/V MRE-TCA/4); iv) a que prevê a negociação de um acordo sobre medidas para prevenir e controlar a poluição dos recursos hídricos da Amazônia (RES/V MRE-TCA/7); e v) a que cria um instituto comum de pesquisa e proteção de recursos genéticos (RES/V MRE-TCA/8).
6ª reunião ordinária. Caracas, Venezuela. 6 de abril de 2000.	Editadas várias resoluções, como se vê de sua ata, sendo a mais importante delas, a RES/VI MRE-TCA/6, que objetiva estabelecer o orçamento anual de custeio do Pacto Amazônico no valor de U\$ 1.139.600. Aprovação da taxa de participação de cada Estado-membro na composição desse montante, a saber: Brasil (35%); Colômbia (16%), Peru (16%), Venezuela (16%), Bolívia (6,5%); Equador (6,5%), Guiana (2%) e Suriname (2%).
7ª reunião ordinária. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia. 22 de novembro de 2002.	Adoção de uma série de resoluções, destacando-se: i) a que aprova o acordo-sede entre o governo do Brasil e a OTCA (RES/VII MRE-TCA/4); ii) a que aprova o Regulamento da Secretaria Permanente da OTCA (RES/VII MRE-TCA/5); iii) a que aprova a realização do projeto regional Validação de 15 Indicadores Prioritários de Sustentabilidade da Floresta Amazônica (RES/VII MRE-TCA/7); e iv) a que aprova o organograma da OTCA (RES/VII MRE-TCA/8).
8ª reunião ordinária. Manaus, Brasil. 14 de setembro de 2004.	Preliminarmente decidiu-se pela modificação da periodicidade das reuniões do Conselho de Ministros, de bienal para anual. Ao depois, adotou-se um elenco variado de resoluções, das quais se destacam as seguintes: i) a que aprova o plano estratégico da OTCA para o período 2004-2012 (RES/VIII MRE-OTCA/2); ii) a que encarrega a secretaria permanente de iniciar as etapas pertinentes para credenciar a OTCA como membro observador junto a organizações internacionais, regionais e sub-regionais, assim como às agências especializadas da ONU (RES/VIII MRE-OTCA/5); iii) a que determina à secretaria permanente o início de um estudo para examinar as implicações técnicas, políticas e financeiras do estabelecimento de um instrumento institucional de captação de recursos para financiar o desenvolvimento sustentável e integral da região amazônica, que inclua o estudo de mecanismos que permitam a remuneração adequada pelos serviços gerados (RES/VIII MRE-OTCA/10); e iv) a que determina à secretaria permanente que, com o apoio de empresas privadas, inicie um programa de estratégia de turismo e ecoturismo, destinado a organizar expedições na região amazônica (RES/VIII MRE-OTCA/11).

(Continua)

(Continuação)

Reunião, local e data	Consideradas principais ações por reuniões
9ª reunião ordinária. Liquitos, Peru. 25 de novembro de 2005.	O Pacto Amazônico completava seus 25 anos de existência, de importante aprovou as seguintes resoluções, conforme se dessume de sua respectiva ata: i) a que recomenda ao secretariado permanente da OTCA que, em coordenação com o Conselho de Cooperação Amazônica, prepare um programa de fortalecimento das Comissões Nacionais Permanentes do Pacto Amazônico (RES/IX MRE-OTCA/4); ii) a que convoca uma reunião técnica que permita avançar na formulação de um projeto de regulamento geral de navegação comercial nos rios amazônicos (RES/IX MRE-OTCA/6); iii) a que manifesta a concordância no sentido de que qualquer Estado, organizações internacionais e organizações governamentais e não governamentais possam participar das reuniões do bloco, como membros-observadores (RES/IX MRE-OTCA/7); e iv) a que recomenda à secretaria permanente da OTCA fazer acordos com terceiros países, organizações internacionais e organizações governamentais e não governamentais, destinadas a identificar novos recursos financeiros e técnicos oportunos e disponíveis para a construção de seus projetos (RES/IX MRE-OTCA/9).
10ª reunião ordinária. Lima, Peru. 30 de novembro de 2010.	Aprovação da resolução RES/X MRE-OTCA/3, a qual aprova e adota novos regulamentos para as reuniões de ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica do bloco, e também a RES/X MRE-OTCA/5, mediante a qual é adotada a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, programando as realizações do Pacto Amazônico para os seus próximos anos.
11ª reunião ordinária. Manaus, Brasil. 22 de novembro de 2011.	Aprovou as seguintes resoluções, como se vê da dicção de sua respectiva ata: i) a que estabelece como fontes adicionais de financiamento da OTCA as contribuições voluntárias provenientes dos Estados-membros para o financiamento de atividades específicas, as contribuições voluntárias de empresas públicas e privadas destinadas à valorização da cultura amazônica e as taxas de administração provenientes da execução de projetos de cooperação internacional de fonte de financiamento externa ou de mais de um Estado-membro (RES/XI MRE-OTCA/3); e ii) a que decide pela realização de seminários nacionais para fortalecer o processo de relançamento da OTCA durante o ano de 2012, para o que a sua secretaria permanente deveria gestionar os recursos necessários junto à cooperação internacional para apoiar os Estados-membros que tivessem interesse na sua realização (RES/XI MRE-OTCA/5).
12ª reunião ordinária. El Coca, Equador. 3 de maio de 2013.	Aprovou um elenco bastante variado de resoluções, das quais se destacam: i) a que reconhece e apoia as iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas voluntariamente desenvolvidas na região amazônica, de acordo com o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (RES/XII MRE-OTCA/01); ii) a que resolve estabelecer o Observatório Regional da Amazônia como fórum permanente que reúne instituições e autoridades ligadas ao estudo da região amazônica, como um centro de referência para informações regionais sobre biodiversidade, recursos naturais e sociodiversidade, instruindo, nesse particular aspecto, que o dito observatório regional iniciasse as suas atividades com a elaboração, no prazo de um ano, do I Relatório Regional sobre o Cenário de Recursos Hídricos, Florestas ou Biodiversidade da Amazônia até 2030 (RES/XII MRE-OTCA/02); iii) a que convoca os Estados-membros da OTCA para uma reunião de análise e desenvolvimento de vários conceitos, como a soberania e a sua relação com a segurança alimentar e o direito à alimentação, para se considerar o tema dentro da agenda estratégica (RES/XII MRE-OTCA/05); e iv) a que convoca uma reunião de especialistas dos Estados-membros para abordar o tema das mudanças climáticas, trocar experiências e gerar debates sobre o assunto (RES/XII MRE-OTCA/06).
13ª reunião ordinária. Tena, Equador. 1ª de dezembro de 2017.	Esta foi a última até o momento. A única decisão a mencioná-la é a estampada na sua resolução RES/XIII MRE-OTCA/05, a qual reconhece e destaca os resultados alcançados no processo de cooperação regional, em comemoração aos quarenta anos da entrada em vigor do TCA, instruindo a secretaria permanente a realizar a coordenação necessária para a organização de eventos destinados a comemorar a data, de forma a tornar visíveis os resultados alcançados pela organização.

Fonte: Organização dos Estados Americanos (OEA). Disponível em: <<https://www.oas.org/consejo/pr/RC/atas.asp>>. Elaboração dos autores.

Percebe-se que a própria periodicidade das Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Amazônicos acabou não sendo respeitada, não tendo havido conclaves entre os anos de 1983 e 1989, 1991 e 1995, 1995 e 2000,

quando as reuniões eram bienais, o mesmo acontecendo em 2006, 2007, 2008, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2018 e 2019, quando deveriam ser anuais.⁹ Só este aspecto já bem demonstra o desvalor dado pelos Estados amazônicos ao mecanismo de colaboração regional instituído pelo Pacto Amazônico, relevando frisar que esse desinteresse continuou tendo vigência até mesmo após a modificação de sua engenharia institucional, transformando o TCA na OTCA.

Ao analisar as respectivas atas, percebeu-se que as poucas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores dos Estados Amazônicos que acabaram acontecendo serviram muito mais para o exercício de retórica diplomática acerca dos temas amazônicos do que, propriamente, de eventos tendentes a se direcionar em atos de cooperação real e efetiva entre os Estados-membros.

Consoante se observa, conforme estabelecido nos normativos do Pacto Amazônico, desde a criação do originário TCA, em 1978, o dito colegiado não se reuniu ordinária ou extraordinariamente nos seguintes anos: 1979, 1980, 1981, 1982, 1985, 1987, 1989, 1991, 1992, 1996, 1999, 2001, 2003, 2008 e 2019. Tal aspecto demonstra a falta de prioridades concedida pelos Estados amazônicos em sua agenda de cooperação regional com relação ao mecanismo consubstanciado no Pacto Amazônico, desinteresse este que também se manteve mesmo após a transformação do TCA em OTCA.

No ponto, os objetivos encetados por força do originário texto do TCA – no sentido de buscar o desenvolvimento das populações da região com a utilização equilibrada de seus recursos naturais, com a reafirmação, pelos Estados amazônicos, da soberania e da responsabilidade, de forma exclusiva, pela gestão daquele território – parecem ter desaparecido ao longo do tempo devido a uma série de contingências históricas e geopolíticas havidas na América do Sul e no próprio planeta nestes últimos anos, que acabaram por relegar a um segundo plano aqueles ideários fundadores do Pacto Amazônico. O fato é que realmente sequer houve a realização de novas Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores do bloco a partir de 2017, sendo que a última Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica se deu em 2018, configurando-se, assim, a partir desse quadro, uma sensação de paralisia do Pacto Amazônico, num processo que parece se encaminhar para o progressivo abandono dessa instância de cooperação.

Além disso, as Comissões Nacionais Permanentes do Pacto Amazônico, cujas atribuições estão previstas no artigo XXIII do tratado, deveriam ter sido criadas dentro de cada Estado-membro imediatamente após a edição do TCA, para a efetiva aplicação em nível interno dos países amazônicos das deliberações tomadas nas Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores do bloco e do

9. Como já referenciado, a 1ª Reunião dos Chanceleres do TCA, ocorrida em 1980, definiu pela sua periodicidade bienal, e a 8ª Reunião, realizada em 2004, redefiniu-a para anual.

Conselho de Cooperação Amazônica. O fato é que, neste aspecto, as comissões nacionais acabariam por não cumprir tais funções a contento, seja porque demorariam a ser criadas, seja porque, depois de criadas, não teriam qualquer efetividade na interlocução dos Estados-membros com as demais estruturas do Pacto Amazônico, sendo de se sinalar ter o Peru criado a sua Comissão Nacional já em 1980, a Bolívia em 1981, a Colômbia e o Equador em 1982, a Venezuela em 1992, e a Guiana e o Suriname só em 2013 (OTCA, 2014).

Mesmo no Brasil, essa interlocução iria ser péssima: o país só criou a sua Comissão Nacional Permanente do Pacto Amazônico em 2002, mediante decreto lavrado pela Presidência da República que sequer foi numerado,¹⁰ algo bastante singular no âmbito dos atos normativos baixados pela chefe do Poder Executivo do Brasil em toda a sua história. Dito decreto, além de instituir a referida Comissão Nacional, determinou as suas competências, tais como coordenar e fiscalizar a aplicação das disposições do tratado, assessorar o ministro das Relações Exteriores nas decisões relativas ao tema e estabelecer diálogo com outras instituições nacionais cujas atividades, nas mais variadas áreas, estejam relacionadas à região amazônica, sendo a dita Comissão Permanente formada por representantes de diversos órgãos e ministérios: Relações Exteriores, Meio Ambiente, Planejamento, Ciência e Tecnologia, Justiça, Saúde, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Educação, Turismo, Transportes, Comunicações, Defesa e Casa Civil (Brasil, 2002).

Neste particular aspecto, malgrado a obrigatoriedade de se reunir ordinariamente quatro vezes ao ano, como ficou previsto no seu respectivo regimento interno, a Comissão Nacional Permanente da OTCA no Brasil, depois da formação colegiada desse documento – o regimento interno –, sequer chegou a se reunir novamente para a discussão de temas atinentes ao Pacto Amazônico, propriamente dito.

Com relação às comissões especiais do tratado,¹¹ por igual, estas também não têm tido qualquer atuação relevante, podendo-se disso tomar como exemplo o fato de se encontrarem há mais de dez anos sem a realização de qualquer conclave a fim de estudar problemas ou temas específicos relacionados às finalidades do bloco, havendo assim uma prejudicial flexibilidade na periodicidade da agenda desses órgãos. Esse fato, no seu conjunto, desloca claramente para os juízos de conveniência dos Estados-membros a responsabilidade por impulsionar a cooperação nas mais diferentes áreas, sem a implementação de qualquer reforço ao quadro normativo e institucional (OTCA, 2002).

10. Decreto s/nº, de 8 de novembro de 2002.

11. Como já dito, há hoje sete Comissões Especiais da OTCA: nas áreas de Ciência e Tecnologia (CECTA), saúde (CESAM), meio ambiente (CEMAA), assuntos indígenas (CEAIA), transporte, infraestrutura e comunicações (CETICAM), turismo (CETURA) e educação (CEEDA).

Há, pois, no tocante ao funcionamento das instâncias do Pacto Amazônico, tomadas em sua totalidade, uma sensação de inefetividade de suas decisões, o que também se reflete no fato de desde 2009 não ter mais havido uma nova reunião de cúpula dos presidentes dos Estados amazônicos, tendo a última ainda se dado quando foi seu anfitrião o então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, cujo mandato se extinguiu ainda em janeiro de 2011.

Não o bastasse, há uma dificuldade adicional: a exigência de unanimidade dos Estados-membros para a tomada de decisões em todos os seus órgãos, bem como o cumprimento de suas decisões colegiadas, sendo deixado totalmente a cargo das Comissões Nacionais Permanentes, o que acaba naturalmente implicando a perpetuação de um caráter predominantemente exortatório das disposições do Pacto Amazônico, deixando o impulso a qualquer ação, novamente, a cargo de cada Estado-membro. Esta específica circunstância, aliás, é especialmente agudizada no tempo presente, quando, com a crise vivida internamente pela Venezuela, que tem inclusive sofrido sanções econômicas norte-americanas, o país tem sido isolado e às vezes até excluído – como ocorreu no caso do Mercosul – dos demais foros regionais nos quais tem participação, o que tem feito com que, no contexto da OTCA, dados os conhecidos dissensos daquele país com o Brasil, por exemplo, enquanto principal Estado-membro do bloco e agora em franco alinhamento com os interesses dos Estados Unidos, esta questão tenha se tornado mais um motivo à paralisação do Pacto Amazônico.

Entretanto, é no tocante à questão ambiental, especialmente, que se nota a fragilidade das ações de cooperação levadas a efeito nos limites do bloco. Ora, uma política pan-amazônica sobre a biodiversidade, com uma harmonização normativa mínima, trata-se com certeza de uma questão essencial para a região e se configuraria como uma iniciativa necessária para uma efetiva cooperação entre os Estados amazônicos, de molde a implementar maiores garantias à manutenção de sua soberania territorial e o desenvolvimento de suas populações.

Assim, na prática, a única transformação significativa do Pacto Amazônico, desde a assinatura do originário TCA, acabou ocorrendo no seu plano institucional, quando da criação da OTCA e de uma secretaria permanente, a qual tem tentado se responsabilizar pela coordenação de importantes estudos e ações cooperativas entre os Estados amazônicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se vê da narrativa histórica construída anteriormente para analisar a conversão do TCA em OTCA e as dificuldades remanescentes enfrentadas pela instituição, destaca-se especialmente, entre os vários fatores que estiveram presentes na criação do Pacto Amazônico, pressões internacionais já existentes nos anos

1970 pela internacionalização da Amazônia Continental ou Pan-Amazônica, sobretudo após o primeiro dos conclaves onusianos sobre o meio ambiente – a Conferência de Estocolmo, de 1972 –, circunstâncias estas que foram particularmente determinantes para que a diplomacia brasileira, em especial, tomasse a iniciativa de buscar junto aos demais Estados amazônicos a construção de um mecanismo de integração regional que viesse a contribuir para neutralizar tais pretensões de internacionalização da região.

Ressalta-se ainda que era de interesse da diplomacia brasileira incluir entre os objetivos do Pacto Amazônico a realização de obras de infraestrutura comuns que viessem a interligar os Estados amazônicos. Entretanto, esses objetivos acabaram sendo retirados do anteprojeto de criação do TCA por força da resistência dos demais países amazônicos neste particular aspecto, tendo restado o documento final do TCA, assinado em 1978, desta forma, com previsões normativas bastante genéricas, firmando-se como um verdadeiro “acordo ou tratado-quadro”, a possibilitar a realização de novas concertações no futuro, bilaterais ou multilaterais.

É de se reiterar, no ponto, para compreender o panorama histórico vigente à época, que em 1978, não obstante, em sede planetária, ainda estivesse vigendo a Guerra Fria, o mundo ao mesmo tempo já dava passos largos no caminho da globalização, tendo a bipolaridade mundial contribuído para o surgimento de grandes avanços na área tecnológica nas mais diversas áreas, o que permitiria que esse processo de globalização viesse a se aprofundar nos anos futuros. Nesse mesmo período, é de se referir, também, que em muitas nações da América do Sul – como no Brasil, por exemplo – encontravam-se instaladas ditaduras militares, tratando-se este fato de uma circunstância que favoreceria a criação do Pacto Amazônico, especialmente no que diz com o viés relacionado à preservação da incolumidade das fronteiras dos países amazônicos e de suas soberanias sobre a região.

O fato é que esse cenário global iria mudar radicalmente nos anos futuros. Realmente, já em 1991, a dissolução da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), marcando o término da Guerra Fria, permitiria o aprofundamento do processo de globalização, erigindo-se a democracia como modelo político proeminente – o que inclusive redundaria na redemocratização do Brasil e de outros países da América Latina. Isso tornaria mais interconectadas as pessoas e mais porosas as fronteiras, com a potencialidade de construção de novos alinhamentos entre os países, com a instituição de novas organizações internacionais e o fortalecimento de arranjos supranacionais já existentes. Sobre o tema, a própria Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente, no seu segundo conclave ambiental, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio-92, realizada no Brasil, iria conseguir universalizar o conceito de busca do desenvolvimento sustentável, visto como “aquele que atende às necessidades do presente

sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46), sobrevivendo daí uma série de compromissos internacionais sobre os mais diversos temas afetos à temática ambiental, direcionados à proteção do clima, biodiversidade e florestas, por exemplo.

Sobreviria então, nesse momento, uma importante modificação na estrutura institucional do Pacto Amazônico: em 1998, sedimentando uma decisão tomada em 1995 durante a 5ª Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos Estados Amazônicos – o órgão máximo do Pacto Amazônico –, os Estados amazônicos firmaram o Protocolo de Adendo ao TCA, criando a OTCA. Com a criação da OTCA, a qual iria ter a sua sede fixada na capital brasileira, modificar-se-ia a engenharia institucional originária do Pacto Amazônico, dotando-a de uma secretaria permanente, com uma relativa autonomia para implementar a realização de seus projetos e ações, passando a depender em menor grau da iniciativa dos governos amazônicos e ficando menos vulnerável às suas variações conjunturais. Pretendeu-se, com tal modificação estrutural, a melhora da dinâmica da cooperação amazônica levada à frente pelo Pacto Amazônico, o qual, até então, funcionando mediante uma secretaria *pro tempore* – sem sede, sem funcionários, sem orçamento próprio –, teve os seus primeiros vinte anos marcados por dificuldades.

Todavia, o Pacto Amazônico, sob a configuração da OTCA, detendo personalidade jurídica internacional própria – com capacidade, portanto, para firmar financiamentos e convênios para a realização das ações de cooperação amazônica –, encontrar-se-ia revitalizado em suas importantes atribuições. Além de continuar a servir como um instrumento multilateral de afirmação da soberania dos Estados amazônicos sobre aquela área, garantindo-lhes a exclusividade na gestão de seus recursos, teria mais um elemento agregado ao seu escopo, qual seja, firmar-se como uma ferramenta da sustentabilidade ambiental regional, incorporando o ideário da busca do desenvolvimento sustentável que havia sido adotado pelas nações em caráter universal quando da realização da Conferência Rio-92.

Neste particular, o surgimento da OTCA indubitavelmente também acabou sendo influenciado pelos novos tempos em que a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais havia sido erigida a um princípio maior, passando a se tornar um dos pilares mais importantes na edificação do agora reconhecido direito ambiental internacional. E, com isso, corrobora com o pressuposto de que a sua conversão tenha sido positiva para o bloco, representando um avanço no marco institucional da região.

Obviamente, há de se reconhecer as várias questões que dificultaram sobremaneira o funcionamento interno do bloco, especialmente o não cumprimento dos prazos regulamentares para a realização das reuniões de suas instâncias decisórias, a falta de articulação dessas instâncias com as Comissões Nacionais

Permanentes do Pacto Amazônico, as dificuldades orçamentárias – decorrentes do fato de o Pacto Amazônico ter funcionado por muito tempo sem contribuições financeiras fixas dos Estados-membros –, e ainda a própria dinâmica de seus conclaves. Propriamente dita, essa dinâmica exigia o voto unânime em todas as deliberações havidas na totalidade das instâncias do bloco, o que acabou por instituir, pela via indireta, a possibilidade do exercício do direito de veto a partir de um único Estado-membro, o que, por si só, é bastante dificultador de que as ações de cooperação amazônica saiam do campo das boas ideias para a realidade setentrional sul-americana. Tal dificuldade, ademais, acaba se agudizando em momentos de diferenças ideológicas havidas entre os seus mandatários, a comandar-lhes as suas ações diplomáticas, como se vê nos tempos presentes, por exemplo, das difíceis relações mantidas pela maioria dos Estados-membros da OTCA em relação à Venezuela, não reconhecendo o resultado de sua última eleição presidencial.

Como limitações desse estudo, sinaliza-se especialmente o carácter bibliográfico da pesquisa, que, embora necessário para a sua caracterização, poderia ser enriquecido com a identificação e entrevistas aplicadas aos atores fundamentais no processo de constituição da OTCA. Todavia, espera-se explorar tal oportunidade futuramente.

REFERÊNCIAS

ANSELMO, Rita de Cássia Martins de; TEIXEIRA, Vinicius Modolo. Integração e conflitos na região amazônica. **Revista de Geopolítica**, v. 2, n. 1, jan./jun. p. 57-76, 2011.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização internacional (1978-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARAGÓN, Luis Eduardo. Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia: um aporte para sua interpretação. *In*: MELHO, Alex Fiúza de (Org.). **O futuro da Amazônia: dilemas, oportunidades e desafios no limiar do século XXI**. 1. ed. Belém: Editora da UFPA, 2002.

BRASIL. Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído entre os Governos República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Peru, da República do Suriname e da República da Venezuela. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 ago. 1980.

_____. Decreto s/nº, de 8 de novembro de 2002. Cria a Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9725.htm>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Luiz Nunes Amorim, durante a inauguração da sede da secretaria permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). **Itamaraty**, Brasília, 10 jan. 2005.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

CAUBET, Christian Guy. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. 1. ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUÉLLAR, Saúl *et al.* Desmatamento na Amazônia. *In: RAISG – REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA. Desmatamento na Amazônia (1970-2013)*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2015. p. 04-11. Disponível em: <<https://www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/publicacao/desmatamento-na-amazonia-1970-2013-atlas/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

GUERREIRO, Antonio C. Soares. **Integração militar regional na América do Sul: a viabilidade de um sistema regional de segurança coletiva**. 2006. Trabalho de Conclusão (Graduação) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2006.

MIRANDA, Jorge Babot. **Amazônia: área cobiçada**. 1. ed. Porto Alegre: AGE Editora, 2005.

MONTENEGRO, Manuel. Política externa e cooperação amazônica: a negociação do Tratado de Cooperação Amazônica. *In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. 1. ed. São Paulo, 2000. p. 355-380.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 220-243, 2016.

OTCA – ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Acta Final da VII Reunion de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica**. OTCA: Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 22 nov. 2002.

_____. **Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** actualización resumida 2003-2012. 1. ed. Brasília: Secretaria Permanente (SP/OTCA), 2013.

_____. **Comisiones Nacionales Permanentes del Tratado de Cooperación Amazónica.** 1. ed. Brasília: Secretaria Permanente (SP/OTCA), 2014.

PORTILLO, Julio. **Venezuela-Brasil:** relaciones diplomáticas: 1842-1982. 1. ed. Caracas: Editorial Arte, 1983.

RAISG – REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA. **Amazônia 2019:** áreas protegidas e territórios indígenas. Brasília: RAISG, 2019. Disponível em: <<https://www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/publicacao/amazonia-2019-areas-protegidas-e-territorios-indigenas/>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984.

ROMÁN, Mikael. **The implementation of International Regimes:** the case of the Amazon Cooperation Treaty. 1. ed. Uppsala: Uppsala University, 1998.

SANTILLI, Márcio. **Fronteiras.** Almanaque Brasil Socioambiental. 1. ed. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Amazônia como instrumento da política externa brasileira. **Revista Aurora**, Marília, v. 7, n. 2, p. 109-22, jan./jun-2014.

SILVA, Rodolfo Ilário. O multilateralismo amazônico, entre êxitos geopolíticos e entraves executivos: trajetória do processo de cooperação de 1978 a 2012. **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 533-559, set./dez. 2013.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo Tratado de Cooperação Amazônica:** tomada de Contas n. 009.953/2010. Brasília: 8ª Secretaria de Controle Externo do TCU-1ª Divisão, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro:** multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). 3. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1998.